وَ نُريدُ اَن نَمُنَّ عَلَی الَّذینَ استُضعِفُوا فیِ الاَرضِ و نجعَلَهُم اَئِمَّةً و نجعَلَهُمُ الوارِثینَ

و می خواهیم بر کسانی که در زمین ضعیف شمرده شده اند منت نهیم و آنان را پیشوایان قرار دهیم و آنان را وارثان قرار دهیم. (قصص-۵)

سکونتگاه های غیررسمی و بهسازی محله های فقیرنشین شهری

مهندس سید حمید اشرفی

- رشد روزافزون جمعیت شهری در سه دهه اخیر و رشد سریع شهرنشینی در کشورهای در حال توسعه موجب گسترش بی رویه کالبدی و استقرار نامتعادل جمعیت در مراکز شهرها و ایجاد سکونتگاههای غیررسمی و همچنین موجب مشکلات اجتماعی حادی شده است که یکی از آنها حاشیه نشینی است.
- اگر میزان رشد طبیعی جمعیت شهرهای ایران با میزان شهرنشینی مقایسه شود، می توان دریافت که ۳ درصد اختلاف در افزایش میزان رشد شهرنشینی به چشم می‌خورد این خود نشان دهنده حرکت سریع مهاجران از روستا به شهر در این محدوده زمانی است. این مهاجرت‌ها موجب افزایش عرضه نیروی کار در شهرها ، که به مراتب بیشتر از افزایش تقاضا برای کار در شهرهاست، می شود.

- حاشیه نشینی، زاغه نشینی ، سکونتگاههای موقتی نامتعارف و غیررسمی و امثال اینها از جمله جلوه های فقرشهری هستند که به اشکال مختلف چهره زشت خود را در بخش مسکن نمایان می سازند. شرایط بد زندگی برای میلیون ها نفر از ساکنان شهرها که از حقوق اولیه انسانی خود محروم اند، نیازمند تلاش جدی اقشار مختلف جامعه، مسؤولان دولتی و غیردولتی، برنامه ریزان و صاحب نظران مسایل شهری و منطقه ای است، تا بتوان امکان توسعه پایدار و شهر و شهرنشینی پایدار را فراهم ساخت.

سکونتگاه های غیررسمی

- به طور کلی اسکان غیررسمی در متون تخصصی علوم مربوط به اجتماع و شهر، با عنوان های دیگری چون حاشیه نشینی، اسکان خودروی، اسکان نابهنجار یا نابسامان ، اسکان عدوانی ، آلونک و زاغه و اصطلاحاتی از این دست نیز خوانده شده است.



مشخصه های کلی این شیوه سکونت در ایران عبارتند از:

- ساخت و ساز خودروی و غیرقانونی
- عدم رعایت اصول فنی و استانداردها
- بهره مندی ناچیز از خدمات
- سطح نازل کاربری های موردنیاز
- وجود گروه های کم درآمد، اشتغال غیررسمی و بیکاری گسترده
- عدم سنخیت با بقیه شهر و کمبود نظارت بر آنها

در خصوص علل شکل گیری این گونه مسکن های شهری
ناپایدار در ایران به دو نکته می توان اشاره کرد:

- اول اینکه این مسأله در مقایسه با برخی از کشورهای در حال توسعه از لحاظ کمیت و کیفیت، وضعیت مناسب تری دارد که اولاً با توجه به روند تحولات بقای آن تضمین شده نیست و ثانیاً آن را نباید دلیلی بر کم توجهی به مسأله پنداشت؛ بلکه در واقع می‌تواند نشانگر زمینه ای مهیا برای رفع آن به شمار آید.
- دوم اینکه در بررسی های جدید، به شیوه ای نگران کننده از اسکان غیررسمی اشاره می شود که حجم فزاینده ای از اسکان غیررسمی را به ویژه در حاشیه کلان شهرها در برمی گیرد و از رانده شدن ساکنان قبلی شهر به علت تنزل اقتصادی ناشی می شود.

- توانمندسازی از این دیدگاه استفاده صرف از خزانه دولتی نیست بلکه ایجاد زمینه بهره گیری از توان و منابع محلی این جوامع در جهت بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی است.
- توانمندسازی ضمن توجه ویژه به مسأله اقتصاد و ایجاد و اشتغال پایدار، می بایست راهکارهایی عملی را در خصوص تأمین امنیت سکونت و به رسمیت شناخته شدن ، دسترسی به زمین، دسترسی به خدمات، دسترسی به اعتبارات پایگیری فرهنگ شهروندی ، مشارکت گروه های کم درآمد و مانند این ها، ارائه کند و به اجرا درآورد.

- مسلم است که راه حل ریشه ای برخورد با این پدیده نادیده انگاشتن یا حذف کردن اجتماعات و یا صدقه خدمات و بهسازی نیست، بلکه مؤثرترین و مفیدترین راهکار، توانمندسازی این اجتماعات است.







ویژگی های اجتماعی و اقتصادی سکونتگاه های غیررسمی

احتیاج نیازمندان به مسکن، چیزی است طبیعی و جرم تلقی نمی شود بلکه یک راهکارهای مناسبی برای آن اندیشید؛ در صورتی که سود منفعت طلبان در ایجاد پدیده اسکان غیررسمی نوعی جرم محسوب میشود.

با دیدی دیگر هم می توان به مسایل اقتصادی حاشیه نشینی نگریست؛ بدین گونه که آیا احتیاج نیازمندان است که باعث ایجاد پدیده اسکان غیررسمی می شود یا سود منفعت طلبان که از شرایط اقتصادی برخی اقشار استفاده می کنند و به این پدیده دامن می زنند. در پاسخ می توان گفت که حداقل به موازات احتیاج نیازمندان ، سود منفعت طلبان نیز در ایجاد پدیده اسکان غیررسمی نقش دارد.

ویژگی های کالبدی سکونتگاه های غیررسمی

- مورد دیگر که در ایجاد پدیده حاشیه نشینی نقش مهمی دارد، جنبه های کالبدی است . سکونتگاههای غیررسمی، به دلیل همان غیرقانونی بودن شان ، دارای سرویس ها و خدمات شهری ناکافی و زیرساختی در سطح بسیار پایین اند. این سرویس ها و تسهیلات زیربنایی عبارتند از:

شبکه ارتباطی

منابع آب

سیستم تخلیه فاضلاب

برق

جاده

مدارس

مراکز بهداشت

بازار و نظایر اینها.

ویژگی های قانونی و مدیریتی در سکونتگاه های غیررسمی

- مسایل سیاسی نیز در ایجاد حاشیه نشینی نقش مهمی دارد. به عنوان مثال برخی از نمایندگان مجلس، یا اعضای شورای شهر به خاطر اینکه خود را مردمی جلوه دهند، اولین جایی که برای کسب آرا در نظر می‌گیرند مناطق حاشیه ای است که پتانسیل جمعیتی ـ ورأی ـ بالایی در انتخابات دارند، اینان به همین خاطر به دادن امتیازات خاصی به این مناطق می پردازند که این کار باعث تشدید حاشیه نشینی می گردد.

ویژگی های قانونی و مدیریتی در سکونتگاه های غیررسمی

- فقدان مدیریت واحد شهری هم از دیگر دلایل شکل گیری اسکان غیررسمی و حاشیه نشینی است. هم اکنون خدمات زیرساختی و زیربنایی همچون آب ، برق ، گاز و تلفن و نظایر اینها هیچکدام در اختیار شهرداری ها قرار ندارند تا آنها بتوانند با در اختیار قرار ندادن اینگونه خدمات به مناطق حاشیه نشین، اهرم فشاری در برابر اسکان غیررسمی داشته باشند و با این پدیده مبارزه کنند. و در حقیقت علاج واقعه را قبل از وقوع انجام دهند.

ویژگی های قانونی و مدیریتی در سکونتگاه های غیررسمی

- متأسفانه مدیران اجرایی کشور همیشه ناکامی های خود را در حوزه مدیریت شهری ، ناشی از مهاجرت روستائیان به شهر می دانند، در حالی که باید مهاجرت روستائیان را به عنوان واقعیت پذیرفت و بر طبق آن برنامه ریزی کرد. مثلاً جمعیت شهرنشینی که هم اکنون بالغ بر ۴۵ میلیون نفر است و پیش بینی می گردد که ظرف ۱۵ سال آینده به ۷۰ میلیون نفر افزایش پیدا خواهد کرد، از هم اکنون باید بر طبق این جمعیت برای شهرها برنامه ریزی کرد ظرفیت سازی لازم را انجام داد نه اینکه کوشش ها در جهت کاهش سقف جمعیت شهری کشور به ۵۰ میلیون نفر باشد. که اگر چنین باشد در آینده برای مدیران شهری مشکل ساز خواهد شد.

حاشیه نشینی و ایجاد سکونتگاههای غیررسمی

- مرحله اصلی ناهنجاری بافت های حاشیه ای، نسبیت و قیاس آنها با شهری است که در کنار آنها دربردارنده مزیت های فراوانی است و مسأله چندان حادی ، به جز انباشت مشکلات موجود ، ندارد. در حالی که شهرهای کوچک و روستاها غالباً وضعیتی بدتر از این حاشیه ها دارند. بسیاری از روستاها فاقد معابر آسفالت ، شبکه گردآوری و دفع فاضلاب و زباله و دارای بناهای کم دوام و ناپایدار هستند. دام و انسان در یک جا زندگی و چه بسا که آب آشامیدنی آنها نیز از چاههای دستی تأمین می‌شود. اینان ماهها ارتباط جاده ای ندارند و بدتر از همه اینکه دسترسی شان به بهداشت و آموزش و فرهنگ نیز بس دشوار ـ و گاه ناشدنی ـ است. بنابراین ناپسندی مساکن حاشیه ای عمدتاً از تجمع فقر و نمود فقر در مقابل شهر است. اگر حاشیه نشینان در بخش غیررسمی اقتصاد شهری، شغلی برای خود ایجاد کرده اند، روستا نشینان نیمی از سال بیکار هستند.

بهسازی شهری و مبحث حاشیه نشینی

- بهسازی شهری در ایران دارای تنوع و سابقه چندانی نیست و تجارب گسترده ای را برای بهره برداری های مطالعاتی تعمیم دادنی به بار نیاورده است. در برابر جریان دیرپا و دائمی مهاجرت از روستاها به شهرها و از شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ، هنوز تحقیقاتی پاسخگو که منجر به تهیه نقشه مهاجرت ها و بررسی تغییرات ادواری آنها شده باشد انجام نگرفته است، اما با وجود این ، نظریه های کارشناسی زیادی به مناسبت های مختلف ارایه شده است. اجماع این نظریه ها حاکی از آن است که مهاجرت و حاشیه‌نشینی نامتعارف و ناهنجار ناشی از بحران های توسعه است و منجر به عدم تعادل در ساختارها و شکست آستانه های برون ریزی جمعیتی می شود. در این بحران ها جمعیت همیشه به سود قطب های توسعه حرکت می کند و مرحله نخست ورود آن به حوزه های نفوذ قطب های جدید منجر به اسکان غیررسمی می شود.
- حاشیه نشینی ویژه ممالکی همچون ماست و در شرایط ثبات اقتصادی، افزایش اشتغال ، کاهش تورم و ایجاد ظرفیت در بخش ها، بحران ها و نوسانات جمعیتی و اسکان غیررسمی کاهش می یابد.

بهسازی شهری و مبحث حاشیه نشینی

- اقدامات جدید، مشروط بر آنکه بر همه شهرهای روبه رو با پدیده اسکان غیررسمی فراگیری و شمول یابد، می تواند حداقل شرایط زندگی در محیط حاشیه ها را برای ساکنان آنها فراهم کند ولی فاصله آنها را با شهروندان رسمی پرنمی کند. سناریوهای مختلفی ممکن است تحقق یابد که عمده ترین آنها را می توان چنین تشریح کرد:
- ۱- امکاناتی که به این بافت ها داده می شود به سرعت فراموش می گردد و وضعیت جدیدی که به وجود می آید تغییر محسوسی را در ساکنان بافت ها ایجاد نمی کند. ساکنان بافت ها نسبت به این حداقل ها نیز خوشبین نیستند و خود را مستحق زندگی بهتری همسان شهروندان رسمی می دانند.
- ۲- در این فاصله که امکانات رفاهی موردنیاز در اختیار محله های حاشیه ای گذاشته می شود بقیه شهر از نظر شرایط کالبدی و امکانات فرهنگی و اجتماعی ساکنان آنها ارتقای بیشتر می یابد و فاصله خود را با بافت های حاشیه ای همچنان حفظ می کند.
- ۳- اگر تحولات اقتصادی به طرف افزایش اشتغال، کاهش تورم و ثبات درآمدهای عمومی و کاهش هزینه های تولید حرکت نکند، بحران حاشیه ها به قوت خود باقی می ماند و اقداماتی از نوع توانمندسازی ، هر چند شرایط نامناسب حاشیه ها را تعدیل می کند، به هر حال نمی تواند تحولات ساختاری را به دنبال داشته باشد.

ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی

- ساماندهی اسکان غیررسمی مستلزم اقدامات همه جانبه ای است و نمی توان انتظار داشت که تأمین حداقل های موردنیاز ساکنان این بافت‌ها منجر به رفع تقابل ساختاری حاشیه ها شود. لیکن از آنجا که بیشتر کاستی های حاشیه ها ریشه در فقر عمومی ساکنان آنها دارد هر آنچه که منجر به کاهش فقر گردد دارای تقدم اجرایی است .

تفکرات امروزی روان بخشی اقتصادی حاشیه ها بر ارکان زیر استوار بوده است:

- ـ نیروی انسانی گرانبهاترین بخش ثروت ملی است و حاشیه‌ها به عنوان منابع سرشار این ثروت به رسمیت شناخته می‌شوند.
- ـ قبل از هر گونه برنامه‌ریزی توسعه و کارآفرینی ، هسته‌های خودگردان مدیریت درون‌زا در حوزه‌های حاشیه‌نشین سازمان داده می‌شود. اولین رسالت مدیریت شهری سازماندهی تشکیلات مدیریتی حاشیه‌ها و فراهم کردن امکانات موردنیاز آنها برای جبران کاستی‌های خدماتی و رفاهی ساکنان است.
- ـ پس از سازماندهی‌های اولیه مدیریت و رفاه در محله‌های حاشیه‌ای مدیران توسعه
به آموزش‌های کارآفرینی در این محله‌ها، بر حسب گروه‌های اجتماعی، می‌پردازند. ادامه این آموزش‌ها منجر به تشکیل نهادهای تعاونی و کارآفرینی می‌شود. بدین ترتیب تشکیلات اقتصادی لازم برای اقدامات بعدی سازماندهی می‌گردد.

تفکرات امروزی روان بخشی اقتصادی حاشیه ها بر ارکان زیر استوار بوده است:

- ـ مدیران توسعه از قبل دسته‌های متعددی از طرح های تولید صنعتی و اقتصادی قابل اجرا به وسیله نهادهای کارآفرینی را انتخاب کرده اند. این طرح ها حاصل تجزیه کارهای تولیدی بزرگ به اجزای کوچک و ساده ای است که کارآفرینان آموزش تولید آنها را فراگرفته اند و ابزارهای لازم برای تولید نیز در اختیار آنها قرار داده می شود. به این ترتیب موجی از تولیدات کوچک در این محله ها به حرکت درمی آید. این تولیدات شامل صدها قلم ابزارها و وسایل کار و منزل و قطعات صنعتی و صنایع دستی و ظریف است که با برنامه ریزی های قبلی وارد چرخه تولیدهای می شوند و در گام های بعدی و با افزایش کیفیت ، امکان رقابت بیشتر می یابند و وارد بازارهای منطقه ای می شوند.
- ـ در این فرآیند بی آنکه کارخانه ای ساخته شود، یا مجموعه صنعتی پیچیده ای احداث گردد و یا شبکه های زیرساختاری عظیمی به وجود آید، از زمان و فضای اضافی و بی استفاده برای تولید صنعتی اقلام با ارزش استفاده می شود. مازاد ارزش به وجود آمده، از یک طرف موجب نوسازی و بهسازی بافت های حاشیه ای می‌شود و از طرف دیگر سرمایه ثانویه بهبود و ارتقای تولید را تأمین می کند.
- ـ بقیه کار مدیران توسعه عبارت است از نظارت بر این فرایند عظیم تولید، توسعه کیفی تدریجی آن، محکم کردن پیوند این اقتصاد نوپا با تولید ملی و فراملی و نیز بازاریابی و بازارسازی تولیدات.

پیشنهادات

- ۱- پذیرش این بافت های خودرو و حاشیه ای و به رسمیت شناختن آنها پیش از هر اقدامی در مرحله اول باید این بافت ها را که قسمتی از بافت شهری و جزئی انکارناپذیر از شهر محسوب می شود، به رسمیت شناخت.

- ۲- دولت می بایست بعد از به رسمیت شناختن این مجموعه ها، بر اساس توانایی های بالقوه و اولویت هایی که مردم این مناطق دارند، با برنامه ریزی از پایین به بالا و مشارکتی، به توانمندسازی آنها بپردازد.

پیشنهادات

- ۳- برنامه ریزی جامع و کامل برای تأمین مسکن یا ارتقای کیفیت سکونت گروههای کم درآمد شهری، بعد از شناسایی کامل و جمع آوری اطلاعات لازم و کافی از آنها چنین به نظر می رسد که گام اولیه در تأمین مسکن گروههای کم درآمد شهری، شناسایی دقیق این گروههاست.
- ۴- همزمان با موارد پیش گفته ، می بایست زمینه تغییر شرایط اقتصادی زندگی در بافت‌های خودرو و حاشیه ای نیز فراهم آید، ساکنان این بافت ها در بازارهای کار شهر جایی ندارند؛ در نتیجه به دلیل فقدان مهارت هایی که در اقتصاد شهری کاربرد دارد، تنها به کارهای ساده روی می آورند. برای حل این مسأله می‌توان مهارت های موردنیاز بازار کار شهری را، از طریق صندوق کارآموزی یا به کمک بخش خصوصی و واحدهای صنعتی به حاشیه نشینان ، آموزش داد و آنان را آماده کار کرد.

نتیجه گیری

- مهمترین راهکارهای سفارش شده از طرف صاحب نظران برای ساماندهی اسکان غیررسمی :
- تدوین استراتژی بلندمدت منطقه‌ای برای درون‌زا کردن رشد شهری و تغییر بنیادین ساختار اجتماعی و اقتصادی جامعه .
- - جلوگیری از رشد سکونتگاههای قبلی، یا ایجاد سکونتگاههای جدید رسمی در حد توان مالی کم درآمدها
- - ایجاد دسترسی به منابع اعتباری و خرده وام، به ویژه برای شاغلان در بخش غیررسمی
- - تشریک مساعی با ساکنان در احداث و ارتقای شبکه‌های زیربنایی و خدمات‌رسانی.

نتیجه گیری

- - حمایت از تشکیل سازمان های غیردولتی داوطلبِ کمک های فنی برای ساکنانِ غیررسمی و نیز مشاوره و میانجیگری بین ایشان و بخش دولتی
- - تغییرات فرایند برنامه ریزی و طراحی شهری در جهت مشارکت فراگیر ساکنان، از ابتدای نیازسنجی و تعیین اولویت ها تا پایان بهره برداری و نگاهداری پروژه ها
- - تأمین امنیت اقامت و برقراری ساز و کارهای مشخص برای حل اختلافات حقوق مسکن و مشخص شدن وضعیت مالکیت ها و توافق در جابه جایی های ناشی از ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی.